



LA REFORME PERMANENTE

« *Un jeune communiste distribue des tracts en appelant à combattre la précarité. Il n'y a pas de traduction directe du mot en anglais et pourtant c'est l'un des mots les plus prononcés en ce moment [...] c'est un mot qu'il faut bien avoir en tête pour comprendre la France contemporaine [...] Le monde a changé et la France doit changer avec lui. Mais apparemment un grand nombre de personnes ne sont pas d'accord avec ça* »¹

Jason Burke, *The Guardian*, 12 mars 2006

Au printemps 2006, la peur de la précarité a réussi à mobiliser des dizaines de milliers d'étudiants contre l'instauration du CPE. Le mot est lâché : *réforme*. La peur du changement, cet anti-libéralisme spontané qui fait que 76% des 15-30 ans estiment qu'il est attirant d'exercer un métier dans la fonction publique² ou qui fait écrire sur certaines banderoles « CPE ou CDI, c'est toujours le STO (Service de travail obligatoire) », est un des traits culturels français majeurs. Non seulement les politiques français n'ont pas réussi à enrailler la défiance profonde qu'inspire le monde du travail, mais ils sont encore moins parvenus à se rallier autour de la nécessité de le réformer. La gauche comme la droite font et défont des lois depuis 20 ans sans jamais se poser la question de la réforme durable.

Car en France, la doctrine l'emporte souvent et le consensus est une hérésie. Elle a fait de l'alternance l'un des nombreux visages de sa résistance. Pourtant, gouverner avec l'adhésion des différentes parties n'est pas gouverner mou et le débat politique n'en est pas moins âpre. David Cameron, 39 ans, aujourd'hui propose du sang neuf mais ni ne remet en cause les méthodes blairistes ni ne conteste ses réussites. Ce que Cameron propose, c'est l'alternance. La démocratie sociale en a besoin pour ne pas s'endormir et s'adapter aux nouvelles données économiques et sociales. « *Vous étiez le futur autrefois* »³. La messe est dite, Tony Blair, à 53 ans, a fait son temps, place aux nouveaux. Le consensus politique n'empêche pas l'alternance des hommes politiques.

Ainsi aujourd'hui le parti travailliste n'est plus le parti anti-business/pro-taxe, tout comme le parti conservateur n'est plus le parti pro-business/anti-taxe. Travaillistes comme conservateurs sont pro-business et pro-*Welfare*, et reconnaissent le besoin de s'adapter à l'environnement mondial en constante mutation et donc le besoin permanent de réforme. Le clivage dogmatique a disparu : cette douce révolution a permis à la classe politique d'agir, au Royaume-Uni de se réformer et à la société de

¹ « *A young communist hands out leaflets calling on everyone to fight against précarité. There is no direct equivalent in English and the one most in evidence these days is précarité (precariousness, insecurity) [...] and it is a good word to keep in mind for anyone interested in understanding modern France [...] The world has changed and France must change with it. A lot of people apparently disagree with that* »

² <http://www.ifop.com/europe/sondages/opinionf/jeunesfonctionpubl.asp>

³ « *You were the future once* », adresse de David Cameron à Tony Blair lors de son premier discours d'opposition à la Chambre des Communes, 7 décembre 2005

disposer de plus de richesses à distribuer. La démocratie sociale britannique se gouverne au centre et se réforme pacifiquement. Les débats s'ajustent alors sur les idées et modalités de réformes, et sur la nécessité de l'alternance politique.

La réforme est le socle de la gouvernance politique. Se débarrasser de ce qui empêche le pays d'avancer et de produire du bien-être social. Personne ne dit que c'est facile, mais tout le monde sait que c'est nécessaire. Tony Blair a dû conduire un certain nombre de réformes et surtout mettre en place un système souple, pour que la période de réforme soit la moins désagréable possible. Plus l'environnement est rigide, plus les réformes sont douloureuses. Le chêne souffre plus que le roseau des grosses tempêtes.

A quoi ressemble donc un consensus *pro-business* autour de réformes durables? Comment le Royaume-Uni a-t-il fait pour se réformer et s'adapter à la nouvelle donne de l'environnement socio-économique ?

Des gouvernements successifs qui réforment en permanence et en profondeur

Les deux partis de gouvernement s'accordent à dire que gouverner, c'est créer un environnement compétitif pour permettre aux talents de générer des richesses, de s'épanouir et de créer des emplois pour le plus grand nombre, c'est redistribuer ces richesses et protéger les plus faibles et les plus pauvres, et assurer la stabilité du pays. Le triptyque régalien en somme, le *Welfare* en plus.

Avec cet objectif en vue, les gouvernements successifs réforment en permanence et en profondeur. A titre d'exemple, voici trois grandes réformes que le Royaume-Uni a menées dans les dix dernières années. Les deux premières ont été un succès, la dernière un loupé dont il est intéressant d'observer les raisons.

- **La réforme du dialogue social** (cf. fiche *Dialogue social : la fin du « ménage à trois »* sur www.cercledoutremanche.com)
- **La réforme de la fonction publique** a été engagée depuis l'arrivée de Tony Blair au pouvoir, afin de la rendre plus performante et plus proche des besoins des citoyens-clients, en introduisant dans le service public des méthodes du secteur privé. Pour le meilleur.

Décriés et accusés d'être de piètre qualité par rapport aux standards européens, les services publics britanniques sont considérés comme étant le talon d'Achille du Royaume-Uni. Le pays a incontestablement souffert d'une longue période de sous-investissement sous les gouvernements successifs de Margaret Thatcher et de John Major, ce qui l'a mis dans l'incapacité de répondre aux attentes de ses citoyens.

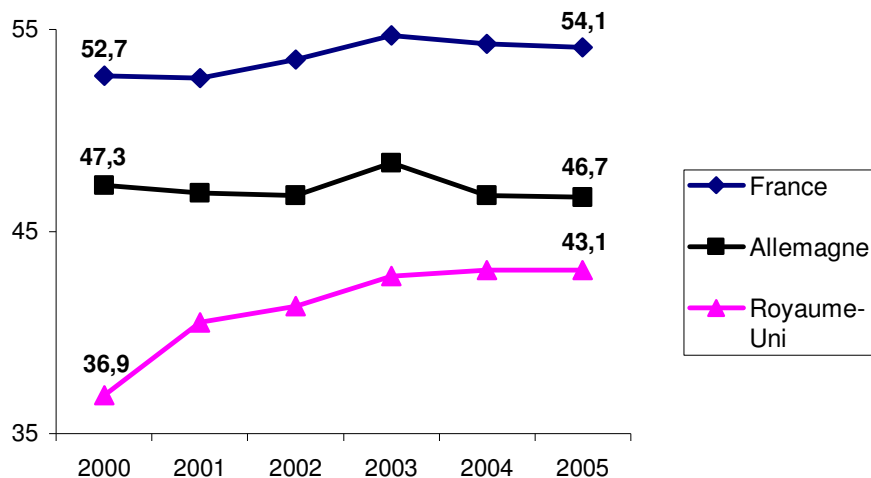
Aussi, en 1997, le New Labour s'est-il largement fait élire sur sa promesse de réforme des services publics : rattrapage des années de sous-investissement et amélioration de la qualité de service dans les trois secteurs-clé de la santé, de l'éducation et des transports. Aujourd'hui, la réforme du service public est un objectif que soutiennent également les Tories. Contrairement aux idées reçues, notamment en France, il existe donc au Royaume-Uni un consensus politique national sur la nécessité des services publics, mais également sur le besoin de les réformer, autrement dit de les améliorer. Où en est aujourd'hui le service public britannique ?

La France a-t-elle des leçons à tirer du Royaume-Uni, même en matière de services publics ?

L'augmentation de l'investissement dans les services publics

Depuis 5 ans, le Royaume-Uni est le pays européen qui connaît l'une des plus fortes croissances de la dépense publique. Ainsi, sa part dans le PIB a presque doublé en 20 ans : elle est passée d'une moyenne de 23% dans les années 1980 à plus de 43% en 2005 – part aujourd'hui quasiment équivalente à la dépense publique allemande ! De fait, la réussite économique Blairiste a permis un investissement dans le social sans précédent. Il s'agit certes de compenser la dégradation de ces secteurs au cours des dernières décennies, mais cela témoigne surtout d'une volonté politique forte du Parti travailliste d'articuler la réussite économique à l'ambition sociale.

Dépenses publiques en % du PIB entre 2000 et 2005



Sources : Commission européenne, Direction générale ECFIN Affaires économiques et financières, 2005

Des effectifs publics équivalents dans les deux pays

Une grande majorité des investissements dans le secteur public britannique est absorbée dans l'augmentation des effectifs. L'emploi public britannique a ainsi augmenté de 865 000 postes depuis 1997 et représente en 2006 20% de la population active globale (contre 18% en 1997)⁴, soit 6M de personnes au total (en incluant les employés des entreprises publiques).

Le chiffre français, quant à lui, fait l'objet d'un débat. Il serait de 4,8M en 2002 selon les chiffres officiels (en excluant les employés des entreprises publiques). D'aucuns diront que le chiffre réel est de l'ordre de 6,2M (car 1,4M de fonctionnaires seraient exclus des montants officiels volontairement ou du fait de méthodes de recensement

⁴ Population active britannique en 1997: 28,9M, National Statistics

différentes)⁵. Chacun choisira le nombre qui lui conviendra, au final, on remarquera qu'aujourd'hui les effectifs en France et au Royaume-Uni sont largement comparables.

Le Royaume-Uni est donc en passe de rattraper son retard en termes de ressources financières et humaines allouées au service public. Cependant, augmenter les capacités ne signifie pas améliorer la qualité ni ne suffit à faire taire les critiques. Le Royaume-Uni a donc accompagné son plan de réinvestissement de transformations structurelles en profondeur.

Les outils du privé dans le public

Afin de stimuler la performance de ses services publics, le Royaume-Uni a utilisé une fois encore de ses deux cartes maîtresses : la souplesse et l'innovation.

La souplesse : La variabilité du nombre d'employés publics est un élément crucial de la bonne gestion des services publics. Et l'un des avantages majeurs du système britannique réside justement dans l'impressionnante élasticité de son tissu. Le nombre d'employés du secteur public varie à la hausse ou à la baisse en fonction des besoins des différents services.

L'innovation : Des solutions de financement innovantes ont été trouvées, comme les *Private Finance Initiative* (PFI). Dès le début des années 1980, le gouvernement britannique a adopté l'idée que les services publics fourniraient de meilleures prestations s'ils étaient gérés par des entreprises du secteur privé. Pour des raisons de compétence mais avant tout de trésorerie, le gouvernement travailliste a donc continué ce qu'avaient commencé les conservateurs, en faisant régulièrement appel aux entreprises du secteur privé pour la mise en œuvre de projets publics de grande envergure, notamment via le système des PFI. Ce sont des contrats par lesquels l'Etat attribue à un opérateur privé un mandat pour la construction, la mise en disponibilité d'un bien d'équipement et la fourniture de services associés pendant une longue période (20-30 ans) en échange du paiement d'un loyer qui sera lié à la performance, essentiellement basée sur le respect des délais. Les PFI sont en particulier utilisés pour la construction d'hôpitaux, de prisons, d'écoles, de routes et dans le domaine de la défense. En 2005, 240 écoles, 34 hôpitaux et 9 prisons ont été créés et sont gérés via des PFI. Aujourd'hui, les PFI comptent pour 10% des dépenses gouvernementales en services publics.

Si une telle solution de financement est encore en phase d'expérimentation, on peut tout de même d'ores et déjà constater que 88% de tous les projets PFI ont été achevés à temps et sans coûts supplémentaires à la charge du trésor public.

Le benchmarking public: la comparaison stimule

Un autre point essentiel de l'attitude pro-business et pro-réforme du gouvernement britannique est la capacité qu'il a d'auditer ses comptes et d'évaluer la performance de ses organisations. Afin de motiver le changement, il a trouvé un moyen d'injecter au secteur public une mini-dose de compétition et de le soumettre à une obligation de résultat. Le Royaume-Uni s'est donc engagé à imposer des objectifs de performance

⁵ In *Société civile* n.17, septembre 2002, IFRAP

et des standards de qualité pour toutes les institutions publiques. Se comparer pour mieux satisfaire le « citoyen-client », tel est la devise du *benchmarking* public à la britannique. Evaluer, comparer et récompenser les meilleurs afin de motiver la qualité du service rendu pour tous. Les exigences de l'entreprise appliquées au secteur public. Un organisme dédié au *benchmarking* du secteur public a même été fondé afin d'en coordonner les actions, le *Public Sector Benchmarking Service* ou PSBS.

Au final, il semblerait que, même en matière de services publics, la France puisse s'inspirer du Royaume-Uni à plusieurs égards, du moins sur les méthodes, les outils, le *soft*, que sont par exemple les mécanismes de financement, la gestion des effectifs ou la stimulation par le *benchmarking* public. Les recettes du privé motivent la qualité des prestations rendues, pour le plus grand bénéfice du citoyen-client.

- **La réforme du système de santé**, le NHS, est aujourd'hui l'exemple que l'injection de moyens et de petites mesures homéopathiques sans réforme structurelle de fond mène inmanquablement à l'échec.

Là encore, et là plus qu'ailleurs, les critiques fusent : une attente de dix-huit mois pour certaines opérations chirurgicales, le manque de lits dans les hôpitaux, des médecins et des dentistes débordés etc. Le NHS a de fait mauvaise réputation. Mais le Royaume-Uni tient à son National Health System : même défaillant, il fait l'objet d'un solide consensus national et rallie tous les bords politiques. Ni conservateurs ni travaillistes ne songent à le remettre en cause. Riches comme pauvres, patrons comme ouvriers, chez BP comme dans les PME, tous ou presque sont affiliés au NHS. Le NHS est donc un chantier de réforme particulièrement sensible. Et malgré l'investissement massif de l'équipe Blair afin de rattraper le sous-investissement des années Thatcher, il est toujours en crise et semble ne pas parvenir à se réformer. Pourquoi ? Le NHS inguérissable ? Le NHS atteint du mal français ?

Le NHS moins souple que la Sécu française ?

- LE NHS est entièrement public : c'est l'Etat qui construit les infrastructures, qui gère les hôpitaux, qui achète les médicaments, qui paie les médecins, etc.
- Le NHS est gratuit, c'est-à-dire qu'il n'est pas, comme en France, de type assurantiel : il offre, sous le seul critère de la résidence, un droit universel, gratuit et uniforme aux soins y compris dentaires et non un droit au remboursement des soins pris en charge.
- Le NHS ne donne pas au patient le libre choix de son médecin (GP) ou de son hôpital, ni même de son accès au secteur privé : c'est le lieu de résidence du patient qui dicte le choix
- Le NHS est financé par l'impôt, et non par des cotisations sociales, salariales et patronales comme en France ou en Allemagne.
- L'ensemble des personnels de santé sont des employés du NHS, quand en France, la majorité est issue du secteur privé. Le NHS est de ce fait le premier employeur national et emploie aujourd'hui 1,4M de personnes au total.
- Le NHS est extrêmement centralisé (alors qu'il est géré en France par des organismes sociaux indépendants), la structure en est quasi stalinienne diront

même certains, et par conséquent très peu souple – une singularité au pays de la souplesse.

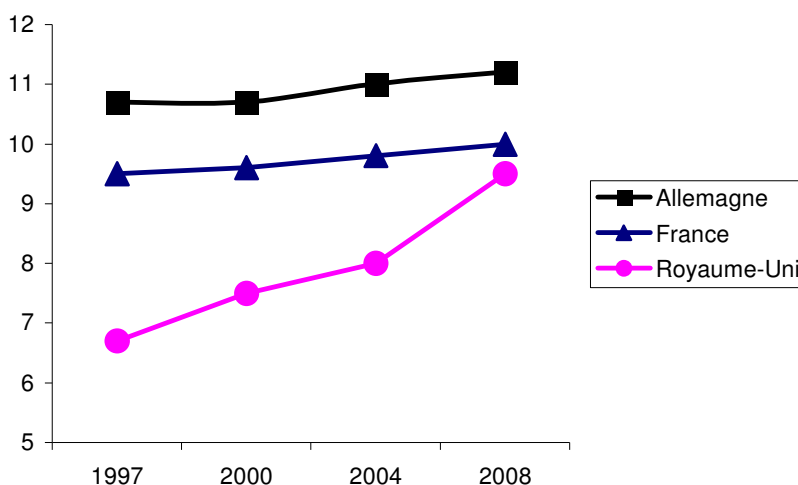
- Seulement 5 % des Britanniques adhèrent à une couverture complémentaire (contre plus de 80 % en France). Aujourd’hui, seulement 12% de la population britannique est couverte par des assurances médicales privées, dont 9% par l’intermédiaire de leurs employeurs.⁶

Les dysfonctionnements et la mauvaise réputation du NHS sont ainsi largement dus à son caractère entièrement public, à son étrange manque de souplesse, et à la carence d’investissements des années Thatcher.

Des investissements colossaux

Aujourd’hui, de sérieuses réformes sont en cours afin d’accroître la capacité du système de santé et d’en améliorer la qualité. Elles sont même au cœur de la politique du gouvernement blairiste, qui a fait de sa renaissance l’un des axes centraux de sa politique sociale au cours de ses deuxième et troisième mandats législatifs. De £ 45Mds en 2000, le budget du NHS passera à £ 105Mds en 2007 (€ 153,6Mds)⁷. L’argent investi dans le NHS par le gouvernement travailliste est sans précédent. Depuis 1999, le budget de la santé a progressé de 10% tous les ans. Sous Tony Blair, il a été prévu que les dépenses augmenteraient de 7% par an en termes réels jusqu’en 2007-08. Elles devraient ainsi atteindre la même proportion rapportée au PIB que chez les voisins du Continent, c’est-à-dire 9,5% du PIB annuel comparés aux 6,7% de 1997. Entre 1997 et 2008, les dépenses de santé dans le PIB devraient donc augmenter de près de 3 points.

Part des dépenses de santé dans le PIB (%)



Source : Statistiques OCDE 2004

⁶ In *Société civile* n.47, mai 2005, IFRAP

⁷ Department of Health Public Spending, www.dh.gov.uk

Mais l'argent ne suffit pas, cela se saurait. Sans la transformation des structures, il n'est pas d'amélioration possible.

Ce n'est pas tant l'argent investi qui compte, c'est surtout comment il est investi : argent sans réforme = échec

Malgré la hausse des budgets et l'augmentation indéniable de la qualité des soins, des dysfonctionnements majeurs persistent. Le déficit du NHS devrait s'élever à £ 620M lors de l'exercice 2004-2005. Car, en réalité, plus de 50% de l'augmentation budgétaire entre 2005 et 2006 est dépensée en pensions et en augmentation des salaires (les médecins du NHS sont aujourd'hui les mieux payés d'Europe), 12% en réorganisation du personnel, 5% mis de côté en cas de poursuite pour négligence : ce qui laisse seulement un tiers de l'augmentation du budget pour l'augmentation de la capacité des hôpitaux et des opérations du NHS⁸.

*« Peut être est-il temps que nous fassions davantage appel au secteur privé »*⁹. Car, en dépit des réformes audacieuses qui ont pourtant fait recette ailleurs (benchmark, PFI, etc.), la gestion centralisée du NHS génère plus de difficultés que de bénéfices.

Le NHS, sans remettre en cause son existence, doit repenser sa structure, ses modes de fonctionnement et de financement plus en profondeur. Tony Blair n'a pas réussi à réformer le NHS, de peur de toucher à ses sacro-saintes structures. Cet exemple n'est pas sans rappeler la peur française de toucher aux infrastructures sociales qui font sa fierté, mais qui, si rien n'est fait, ne manqueront pas de faire son déclin. Mais le cas singulier du NHS n'est pas dépourvu d'enseignements : il montre avant toute chose que même une institution glorifiée par la culture nationale doit se plier aux exigences de réforme si elle ne veut pas péricliter – même le Royaume-Uni n'arrive pas à réformer sans changer.

⁸ Rapport sur le NHS du *King's Fund*, repris par John Sunderland, Président du CBI, discours au dîner annuel du CBI, 16 mai 2006

⁹ « *Maybe it's time we brought in more of the 'boys' from the private sector* » John Sunderland, Président du CBI, discours au dîner annuel du CBI, 16 mai 2006